CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ del 27 gennaio 1987 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

A — I fatti

1. Il ricorso per violazione del trattato su cui esprimo oggi il mio parere si basa sui seguenti fatti:

2. Il 20 marzo 1975 la Repubblica italiana emanava la legge n. 70 sulla nuova regolamentazione delle persone giuridiche pubbliche e dei rapporti di impiego del personale. L'art. 36, 3° e 4° comma, di tale legge dispone tra l'altro che il personale a contratto in servizio presso il Consiglio nazionale delle ricerche (CNR) dev'essere inquadrato nei ruoli organici se in possesso dei prescritti titoli e requisiti. Se l'inquadramento nei ruoli organici non è possibile per mancanza di posti, il predetto personale dev'essere trattenuto in servizio a tempo indeterminato e con il trattamento stabilito per la corrispondente qualifica di ruolo.

3. L'art. 5, 3° comma, della predetta legge n. 70 rinvia alle norme di legge vigenti nell'amministrazione civile dello Stato sui requisiti di assunzione. Fra queste rientrano le norme contenute nello statuto degli impiegati civili dello Stato, il cui art. 2 prescrive come requisito per la nomina ad impiegato civile dello Stato la cittadinanza italiana.

4. Il CNR, a norma del decreto luogotenenziale 1° marzo 1945, n. 82, è un organo statale autonomo con personalità giuridica propria, sottoposto alla presidenza del Consiglio dei ministri. Esso ha il compito, fra l'altro, di coordinare le attività dello Stato nei diversi settori scientifici, di redigere norme tecniche, di raccogliere materiale bibliografico e documentario nonché di svolgere una propria attività di ricerca.

5. Ove particolari esigenze della ricerca scientifica lo rendano necessario, il CNR, a norma dell'art. 36, 1° comma, della legge n. 70 del 1975, può anche assumere, per la ricerca di punta, personale straniero con contratti però di durata massima limitata a cinque anni.

6. La disciplina dell'art. 36, 3° e 4° comma, della legge n. 70 non è stata finora applicata ai ricercatori stranieri in servizio presso il CNR; a parere delle autorità italiane, non essendo in possesso della cittadinanza italiana, essi non potevano essere inquadrati nei ruoli organici. I suddetti ricercatori venivano invece trattenuti in servizio con contratto a tempo determinato.

7. Nel 1981 il CNR tentava di trattenere in servizio i ricercatori cittadini di altri Stati membri delle Comunità almeno con contratti a tempo indeterminato; ciò urtava però contro l'opposizione delle autorità di controllo che esigevano anche per i contratti a tempo indeterminato il possesso della cittadinanza italiana.

* Traduzione dal tedesco.

8. Nel 1983 una serie di ricercatori aveva intentato un ricorso contro il CNR dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio a seguito della nuova conclusione di contratti di lavoro a tempo determinato. Tali ricorsi venivano respinti; un ricercatore interponeva dinanzi al Consiglio di Stato un appello tuttora pendente.

9. La circostanza che i ricercatori cittadini di altri Stati membri non siano inquadrati in ruolo comporta per gli stessi una serie di conseguenze:

10. I rispettivi posti di lavoro sono in primo luogo meno sicuri di quelli dei colleghi italiani, in quanto i contratti di lavoro con loro di volta in volta conclusi sono solo a tempo determinato. In secondo luogo, essi sono esclusi dalla possibilità di una promozione in quanto anche la partecipazione ai concorsi che preparano la promozione è riservata ai cittadini italiani.

11. D'altra parte non si è potuto chiarire inequivocabilmente se sussista anche un trattamento discriminatorio sotto il profilo retributivo non essendo perfettamente chiaro cosa debba intendersi per « ricostruzione di carriera svantaggiosa » che può sfociare in un trattamento economico differenziato.

12. Alla luce di questa situazione di fatto, la Commissione delle Comunità europee, ricorrente, avviava un procedimento per inadempimento delle norme del trattato contro la Repubblica italiana, convenuta. Essa ritiene che la disciplina di cui è causa violi il divieto di discriminazione contenuto nell'art. 48 del trattato CEE e nell'art. 7 del regolamento n. 1612/68 sulla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità [1].

1 — GU L 257 del 19.10.1968, pag. 2.

13. Non avendo la convenuta dato seguito né alla lettera di diffida della ricorrente in data 2 agosto 1984 né al parere motivato ex art. 169 del trattato CEE del 18 marzo 1985, la ricorrente ha proposto ricorso dinanzi alla Corte di giustizia.

14. La *ricorrente* chiede che la Corte voglia:

a) constatare che la Repubblica italiana, riservando ai ricercatori cittadini comunitari in servizio presso il Consiglio nazionale delle ricerche un trattamento, per quanto concerne le condizioni di impiego e di lavoro, discriminatorio rispetto a quello dei ricercatori di nazionalità italiana del medesimo CNR, è venuta meno agli obblighi ad essa derivanti dall'art. 48 del trattato CEE e dall'art. 7, nn. 1 e 4, del regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612;

b) condannare la Repubblica italiana alle spese di giudizio.

15. La convenuta non si è formalmente opposta, nel controricorso, alle domande della ricorrente. Essa ha soltanto affermato che i ricercatori interessati erano stati trattenuti in servizio con contratto a tempo determinato e che la loro retribuzione corrisponde a quella dei ricercatori inquadrati nei ruoli organici. Del resto si cercherebbe una soluzione tale da consentire anche ai suddetti ricercatori di essere inquadrati in ruolo. Pertanto il ricorso sarebbe superfluo.

16. Nella controreplica, la convenuta ha ribadito tale affermazione aggiungendo che il Governo italiano ha predisposto un disegno di legge che dovrebbe consentire ai ricercatori cittadini di altri Stati membri di essere inquadrati nei ruoli organici.

17. Tuttavia la *convenuta*, nella controreplica, *chiede* che il ricorso venga respinto e che la ricorrente venga condannata alle spese di giudizio.

18. Nel corso della trattazione orale, la convenuta ha precisato nel merito la sua domanda di rigetto del ricorso. Richiamandosi ai compiti del CNR essa ha sostenuto che i rapporti di impiego dei predetti ricercatori non rientravano nell'ambito di applicazione dell'art. 48 del trattato CEE venendo in gioco la disciplina derogatoria dell'art. 48, n. 4, secondo cui tale norma non si applica agli impieghi della pubblica amministrazione.

19. I dipendenti pubblici in servizio presso il CNR potrebbero giungere fino alle più elevate posizioni di tale ente che è al servizio dell'interesse generale dello Stato. Pertanto sarebbe legittimo richiedere il possesso della cittadinanza italiana per tali dipendenti.

20. Esaminerò gli altri argomenti delle parti, in quanto necessario, nel contesto del mio parere; per il resto, rinvio al contenuto della relazione d'udienza.

B — Parere

21. In base alle risultanze della fase scritta del procedimento e della trattazione orale è accertato che i ricercatori cittadini di altri Stati membri vengono trattati in maniera differenziata rispetto ai ricercatori nazionali almeno sotto un duplice profilo.

22. Il loro rapporto di impiego viene disciplinato da contratti a tempo determinato e la loro situazione lavorativa è pertanto meno sicura rispetto a quella dei ricercatori nazionali. In secondo luogo, essi sono esclusi dalla possibilità di partecipare ai concorsi che costituiscono il presupposto per una promozione.

23. Va inoltre esaminato il problema se ai suddetti ricercatori cittadini di altri Stati membri della Comunità si applichi il divieto di discriminazione di cui all'art. 48, n. 2, del trattato CEE ovvero se gli impieghi dei ricercatori presso il CNR debbano essere considerati come pubblico impiego, per il quale, a norma dell'art. 48, n. 4, del trattato CEE, non vale il divieto di discriminazione di cui all'art. 48, n. 2, del trattato CEE.

24. Al riguardo va osservato che la portata della disposizione derogatoria di cui all'art. 48, n. 4, del trattato CEE, secondo la sentenza della Corte di giustizia 12 febbraio 1974 in causa 152/73 [2], non può essere determinata dalla natura del rapporto giuridico esistente tra il lavoratore e l'amministrazione da cui dipende. L'accesso a singoli posti non può pertanto essere limitato, come la Corte di giustizia ha recentemente dichiarato nella sentenza 3 giugno 1986 in causa 307/84 [3], per il fatto che in un determinato Stato membro le persone che possono ricoprire tali posti, in base alla disciplina a cui sono soggetti, vengono nominati impiegati pubblici a tempo indeterminato. Infatti, se l'applicazione dell'art. 48, n. 4, del trattato CEE fosse subordinata alla natura giuridica del rapporto in essere fra i dipendenti e l'amministrazione, ciò significherebbe dare agli Stati membri la possibilità di determinare discrezionalmente i posti a cui si applica tale disposizione derogatoria stabi-

2 — Sentenza 12 febbraio 1974, causa 152/73, Sotgiu/Deutsche Bundespost, Racc. 1974, pag. 153.

3 — Sentenza 3 giugno 1986, causa 307/84, Commissione delle Comunità europee/Repubblica francese, Racc. 1986, pag. 1725, in particolare pag. 1734.

lendo così unilateralmente l'ambito di validità del diritto comunitario. Ciò potrebbe poi far sì che nei vari Stati membri una stessa attività sia soggetta a discipline diverse alla luce dell'art. 48 del trattato CEE, il che non può essere consentito dal diritto comunitario.

25. Come ha affermato la Corte di giustizia, in particolare nella sua sentenza 17 dicembre 1980 in causa 149/79 [4], nell'esaminare se determinate attività rientrino nella nozione di pubblico impiego ai sensi dell'art. 48, n. 4, del trattato CEE va verificato « se i posti di cui trattasi siano o no caratteristici delle attività specifiche della pubblica amministrazione in quanto incaricata dell'esercizio dei pubblici poteri e responsabile della tutela degli interessi generali dello Stato ». Che entrambe le suddette condizioni, cioè l'esercizio di pubblici poteri *e* la responsabilità della tutela degli interessi generali dello Stato, debbano ricorrere insieme è stato confermato dalla Corte di giustizia nella sentenza 3 luglio 1986 in causa 66/85 [5] nella quale essa si è attenuta al precitato principio contenuto nella sentenza in causa 149/79 malgrado il fatto che il giudice a quo avesse espresso la tesi secondo cui sarebbe sufficiente l'esistenza di una sola delle due condizioni.

26. Durante la trattazione orale, la convenuta, richiamandosi alla funzione del CNR, ha sostenuto che i ricercatori occupati presso il CNR rientravano nella deroga disposta dall'art. 48, n. 4, del trattato CEE.

27. Tale tesi non può essere accolta in quanto un richiamo alla funzione di un ente pubblico non dimostra ancora che tutti i suoi dipendenti siano incaricati dell'esercizio di pubblici poteri e abbiano la responsabilità della tutela degli interessi generali dello Stato. Gli organi direttivi e il personale di grado più elevato del CNR potrebbero senz'altro essere incaricati di tali compiti: la convenuta non ha tuttavia contraddetto l'affermazione della ricorrente secondo cui nel caso dei ricercatori interessati si tratterebbe di persone che svolgono effettivamente lavori di ricerca. In particolare, la convenuta non ha dimostrato che i ricercatori interessati siano incaricati di funzioni direttive nei laboratori o di consulenza su questioni scientifiche nei confronti dello Stato. Inoltre non è da scartare l'affermazione della ricorrente secondo cui dalla circostanza che i ricercatori erano già da qualche tempo in servizio presso il CNR si potrebbe dedurre che la convenuta ammette implicitamente che nella fattispecie non vengono in rilievo interessi generali dello Stato né compiti esclusivi della pubblica amministrazione.

28. Anche dalla considerazione che ricercatori cittadini di altri Stati membri, una volta inquadrati nei ruoli organici, potrebbero aspirare, a norma della legge nazionale, ad essere promossi ai più alti vertici del CNR, non può trarsi, in base alla giurisprudenza della Corte di giustizia, alcun argomento a favore dell'applicabilità della deroga di cui all'art. 48, n. 4, del trattato CEE. Un argomento del genere è già stato respinto dalla Corte di giustizia nella precitata sentenza 17 dicembre 1980 in causa 149/79 [6]. Secondo tale giurisprudenza, la deroga di cui all'art. 48, n. 4, nei confronti della pubblica amministrazione trova applicazione solo per determinati posti nel pubblico impiego ma non nel pubblico impiego nel suo complesso.

4 — Sentenza 17 dicembre 1980, causa 149/79, Commissione/Belgio, Racc. 1980, pag. 3881.

5 — Sentenza 3 luglio 1986, causa 66/85, Deborah Lawrie-Blum/Land Baden-Württemberg, Racc. 1986, pag. 2121, in particolare pag. 2139.

6 — Loc. cit., punto 20 della motivazione e seguenti.

29. Gli impieghi presso il CNR rientrano quindi, in linea di principio, nell'ambito di applicazione del divieto di discriminazione di cui all'art. 48, n. 2, del trattato CEE.

30. Ora, ove ricercatori cittadini di altri Stati membri subiscano, nei modi descritti, solo a motivo della loro cittadinanza, un trattamento sfavorevole nei confronti dei ricercatori nazionali, si configura una violazione del suddetto divieto di discriminazione. Tale conclusione non viene contraddetta dal fatto che i ricercatori interessati siano stati finora trattenuti in servizio con contratti a tempo determinato. Essi non sono stati infatti riassunti a condizioni esattamente corrispondenti a quelle risultanti dai rapporti di impiego riservati ai cittadini nazionali.

31. Va pertanto constatato che la convenuta, nel riservare ai ricercatori cittadini di altri Stati membri in servizio presso il Consiglio nazionale delle ricerche un trattamento, per quanto riguarda le condizioni d'impiego e di lavoro, discriminatorio rispetto a quello dei ricercatori di nazionalità italiana del medesimo CNR, è venuta meno agli obblighi ad essa derivanti dall'art. 48, n. 2, del trattato CEE e dall'art. 7, nn. 1 e 4, del regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità.

C — Conclusione

32. Per questi motivi vi propongo di accogliere il ricorso e di condannare la convenuta alle spese di giudizio.